

CAI

FN

86G77

Government  
Publications

# Guidelines for Tax Reform in Canada

---

Issued by  
The Honourable Michael H. Wilson  
Minister of Finance

October 1986



3 1761 11555362 0

Canada





CAI  
FN  
-86G77

---

# Guidelines for Tax Reform in Canada

---





## Introduction


Since its mandate began in 1984, the government has been committed to a comprehensive agenda for economic renewal founded on a better framework for growth and increased self-reliance for Canadians. Improving the tax system is a key part of that agenda.

Over the past two years a number of tax changes have been implemented. The corporate income tax base has been broadened by eliminating the inventory allowance and phasing out the general investment tax credit. Statutory tax rates are being reduced. The personal income tax has been made fairer through the elimination of tax shelters and opportunities for tax avoidance, and through the introduction of a minimum tax. Small business tax compliance was simplified by the elimination of the dividend distribution tax. A detailed review of our antiquated and discriminatory sales tax system was begun.

On July 18, 1986, the government announced that it intended to proceed with a review of options for comprehensive tax reform.

In proceeding with this review, the government remains strongly committed to the goal of creating a simpler, fairer and more efficient tax system. The review is focused on the linkages between the three major elements of the federal tax system – the personal income tax, the corporate tax and the sales tax – and how they fit into the policy objectives of tax reform in Canada.

The purpose of this paper is to facilitate discussions and public input over the next few months by setting out the guidelines being followed by the government in its examination of options for tax reform.



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553620>



## **Guidelines**

Comprehensive tax reform presents an opportunity to improve the tax system in a number of important ways for the benefit of all Canadians.

The broad objectives of tax reform are complementary: we need a fairer tax system consistent with the commitment of Canadians to greater social justice. The tax system should be simpler for Canadians to understand and comply with. It should provide a tax environment that more efficiently encourages productive economic activity. It should more effectively serve Canada's need for reliable sources of revenue to finance essential public services.

The government believes that changes to the tax system should be based on the guidelines set out below and described more fully in the section that follows.

### **Fairness**

The tax system must ensure fair sharing of the tax burden among taxpayers. This means that the tax system should treat people in similar circumstances in the same way; that all high-income individuals and profitable corporations should pay their fair share of tax; and that similar products should bear the same rate of sales tax. The sales tax burden should be shared more equally than it now is among goods and services and the sectors that produce them.

### **Simplicity and Compliance**

A critical principle underlying Canada's tax system is the principle of self-assessment and voluntary compliance. This principle should be strengthened through changes to make compliance easier by making the tax system simpler so that it is more readily understood by more Canadians.

### **Balance**

The government should rebalance its revenue sources to reduce the extent of its reliance on personal income taxes. This will increase the take-home pay of most Canadian workers.

### **Stability**

Raising more federal tax revenues in total is not the objective of tax reform. Tax reform should increase the certainty of achieving the revenue goals that the government sets for itself.

## **International Competitiveness**

The tax system should reinforce the ability of Canadians to compete internationally.

## **Economic Growth**

The tax system should encourage economic dynamism and growth in a more efficient, effective way through lower tax rates on a broader tax base. Business opportunities, rather than tax planning, should be the driving force behind business and investment decisions.

## **Canadian Priorities**

The tax system should provide an environment that assists in meeting national social and economic needs, including regional needs; an environment in keeping with distinctively Canadian priorities and values.

## **Transitional Implementation**

Changes to the tax system should be implemented with appropriate transition provisions.

## **Consultation**

The government will consult broadly before bringing forward final legislative proposals on tax reform for consideration by Parliament.



## Considerations

### Fairness

There is a growing public perception that the numerous tax changes introduced over the last two decades have resulted in a tax system that no longer meets the basic tests of fairness. In particular, the government shares the concerns of most Canadians that:

- our self-assessing system must not only be fair, it must also generally be perceived to be fair;
- high-income individuals and profitable corporations should pay a fair share of tax;
- individuals with similar ability to pay taxes should pay similar amounts of tax; and that
- fair sharing of the tax burden should apply broadly across sectors of the economy and across goods and services.

As a consequence of the proliferation of selective tax exemptions, write-offs and deductions, individuals or corporations in similar circumstances can face very different tax liabilities. The greater share of the benefits of such exemptions and deductions often accrues to larger corporations and individuals in higher-income brackets.

Similarly, because the current federal sales tax treats similar products very differently, and because different rates of tax apply to various goods and services, an important part of the overall tax burden is very unevenly distributed across the economy.

These inequities under our current tax system are unfair to all those bearing their full share of the tax burden. Thus, a key objective of tax reform is to sharply curtail tax preferences and to markedly reduce rates of tax.

At the same time, fairness requires that we continue to recognize the position of those most in need. Canadians believe that a fair income tax system must be a progressive one. Our current income tax system is broadly progressive. Tax reform should reinforce this essential element of fairness. By reducing tax preferences that benefit the few and reducing tax rates to benefit a broad range of taxpayers, fairness can be substantially increased.

A key issue in tax reform is how support through the tax system for lower-income individuals and families can be achieved in better ways. The government has

introduced an important innovation in the refundable sales tax credit and prepayment of the child tax credit. Tax reform offers the opportunity to build on these progressive initiatives.

## **Simplicity and Compliance**

Some steps have already been taken to simplify the tax system, particularly for small businesses that are least able to cope with complex and rapidly changing policies and rules. More needs to be done.

A simpler tax system can be achieved by making progress in a number of important dimensions – from improved tax policies to simpler tax forms. Broadening tax bases and simplifying rate structures can make an important contribution to simplicity. The overall result should be less need for individuals and businesses to take tax factors into account in day-to-day business and financial decisions.

In the final analysis, easier compliance for individuals will make the greatest contribution to strengthening the self-assessment principle that is fundamental to our tax system. But simpler tax policies are the key to easier compliance. The more readily taxpayers can understand the incentives that remain in the system, the less time and effort will have to be directed to the unproductive task of complying with complex tax rules.

A simpler tax system will result from reducing both current tax preferences and future demands on the tax system for new preferences. This should lead to simpler tax statutes, although the goal of greater simplicity must always be balanced with the need to provide taxpayers with reasonable certainty about the application of the rules.

## **Balance**

The government believes that income taxes should be reduced to leave more money in the pockets of Canadians to spend or save as they see fit. This means we will be seeking higher revenues from the corporate and sales tax systems. This should be done in a balanced, fair way.

Twenty-five years ago, sales and excise taxes were by far the largest source of federal revenues. They now account for only about one-fifth of tax revenues, despite historically high rates of tax. This erosion has occurred largely because the tax base has been narrowed further and further over the years. The sales tax now applies to only about one-third of consumer expenditures.

Corporate income taxes have also shrunk sharply as a share of federal revenues. In part, this results from a decline in profits as a share of national income and from the carry-forward of losses incurred during the recession. It is also caused by erosion of the corporate tax base through tax preferences in the form of special deductions and write-offs.



As sales and corporate tax revenues have declined as a share of revenues, personal income tax has increased. It accounted for less than one-third of federal revenues 25 years ago. It now accounts for about half. In the absence of reform, this reliance is projected to continue increasing in the future. Individual Canadians would take home less and less of their pay. This situation should be changed through comprehensive reform of the tax system.

## **Stability**

The tax system has increasingly become a less stable and less predictable source of revenues. This hampers the budgeting process of the federal government, just as uncertainty about income can hamper the decision-making of Canadian firms and individuals. While some of the unpredictability is due to factors outside Canada's control, such as movements in commodity and oil prices, some is due to the nature of the current tax system itself.

Currently, the total value of unused corporate tax write-offs and tax credits is the major contributor to instability in revenue flows. In 1982, the last year for which detailed data are available, that total stood at \$18.5 billion – then equal to about two years' revenues from the corporate tax. The existing antiquated federal sales tax also regularly results in cases of unanticipated revenue loss.

In the past, the reaction to these events has often been changes in tax legislation designed to block transfers of unused tax incentives from one taxpayer to others or to rectify erosions of the sales tax base. This cycle of action and reaction has led to undesirable levels of tax complexity and uncertainty for taxpayers.

In tax reform, it is the intention of the government to ensure a sounder, more predictable revenue base, not greater total revenues. While the tax reform exercise is proceeding, other tax action is not precluded, if necessary to meet fiscal management and economic and social policy goals.

## **International Competitiveness**

Recent developments outside Canada provide further impetus for review of our tax system. In particular, personal and corporate tax rates in the United States have been lowered. Our close economic ties underline the need to ensure that our tax system allows Canadian producers to remain competitive with our major trading partner. But the Canadian and American tax systems are not identical. Tax reform in Canada is not a matter of duplicating changes in the U.S.

Our corporate tax system must be responsive to the need to ensure that investment, whether by Canadians or non-residents, takes place in Canada. We must ensure that the job-creating capacity of our economy is maintained and enhanced.



People – their knowledge, skills and drive – are the key to a successful modern economy. We must ensure that the tax system is not a deterrent to retaining and attracting key people.

In setting the rate of corporate tax, we must also keep in mind the need to ensure that our domestic tax base is not undermined as income is shifted to countries with lower tax rates.

Our sales tax system is also in need of reform to remove the serious competitive biases that now deter our exports and favour imports. Canada is the only developed country whose sales tax system favours foreign producers at the expense of domestic producers. Currently, the sales tax content of exports averages about one per cent of sales price. This can be an important deterrent, given that the profit margin on these sales may often be very modest. As well, under the current system, imports are taxed roughly one-third less than comparable domestic goods. By moving to a broad-based business transfer tax, these biases that hurt us abroad and at home can be removed.

## **Economic Growth**

Reducing selective preferences and lowering tax rates will provide an important boost to investment and other growth- and job-producing economic activity.

The current income tax system is characterized by relatively high marginal tax rates and narrow tax bases because of selective write-offs, deductions and credits. Under this system many decisions are being made on the basis of tax considerations rather than business opportunities. This can artificially encourage some activities at the expense of other, fundamentally more productive endeavours. The result is reduced prospects for economic growth. Canada needs firms and investors making decisions based on economic potential, not tax savings.

The federal sales tax is also subject to biases. It deters exporters and domestic manufacturing firms whose products compete with foreign goods. Tax rates also vary dramatically across different domestic product categories and among different producers of the same or comparable products. Aside from being unfair, this is inefficient.

It is thus essential to intensify our examination of tax preferences that have been piled up over the years, in both the income tax and the sales tax.

Reducing tax preferences will make possible a significant lowering of tax rates. This, in turn, will encourage investment and other productive economic activity more on the basis of economic rather than tax considerations. Lower tax rates will reduce the gains from tax planning. Imposition of taxes at reasonable rates will provide general incentives based on results. It will mean that selective incentives will be less necessary. Taxes will be less of an obstacle to decisions to save, invest and earn income.

## **Canadian Priorities**

Removing or reducing selective tax preferences does not mean sacrificing distinctive Canadian priorities.

One of the key roles of the federal government in the Canadian Confederation is to redirect resources among regions, thereby ensuring basic national standards in all parts of the country. The principle of equalization is now entrenched in our Constitution.

The tax system must be sensitive to our commitment to build greater regional equality on a strong foundation of productive economic growth.

Canadians are committed to a concept of social justice that includes appropriate recognition through the tax system for those most in need. This recognition is a key part of the social transfer system as well. There are important linkages between the tax and transfer systems. These links are integral and will be taken into account as the government considers options for change in both the tax and transfer systems.

Canada is a relatively young country with many capital-intensive industries. Our capital requirements will remain large into the foreseeable future. And that means our tax system must encourage a high rate of domestic savings to finance these requirements.

Canada has a particular need to develop and maintain a positive climate for entrepreneurship and productive investment. Creative risk-taking should be encouraged in the interests of building a more dynamic, innovative economy.

Canada is a huge country with a small population, so the per-capita cost of maintaining a national infrastructure is relatively high. As well, Canadians have traditionally pooled their resources through the state to support important services such as post-secondary education and medical insurance, rather than requiring Canadians to finance the bulk of these costs out of after-tax earnings. Levels of taxation in Canada must continue to reflect these realities and broad social choices.

## **Transitional Implementation**

Canadians must be able to rely on tax rules in making decisions. Appropriate transitional provisions are essential to permit stability of long-term planning for businesses and investors during a period of tax reform implementation. A measured transition will also allow taxpayers time to understand the new system and to adjust to it.

## **Consultations**

The government is inviting public comment on the guidelines and directions set out in this paper. Canadians are encouraged to make specific suggestions for changes in the tax system.

Tax reform will be a key topic in the Minister of Finance's pre-budget consultations with business, labour, consumer and social policy groups. These consultations will play an important part in the government's assessment of the reform options.

The government will also consult extensively with provincial governments in an effort to ensure harmonized tax systems across the country.

The House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs will also be asked to review these guidelines and make recommendations on how the government's goals for tax reform can best be achieved, while maintaining a system that suits Canada's needs.

It is the government's intention to set out specific directions for change at the time of the next budget. Further opportunities for consultation will be provided at key stages of the government's review.



Le gouvernement invite le public à faire connaître son opinion sur les principes directeurs et orientations exposés dans ce document. Il encourage les Canadiens à formuler des propositions précises sur les changements à apporter au régime fiscal. La réforme fiscale sera l'un des principaux éléments des consultations prébudgétaires que le ministre des Finances mènera auprès du milieu des affaires, du monde du travail, des consommateurs et des groupes sociaux. Ces consultations joueront un rôle important dans l'évaluation des options de réforme.

Le gouvernement procédera aussi à une consultation intensive des gouvernements provinciaux en vue d'assurer l'harmonie des régimes fiscaux dans tout le pays.

Le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre des communes sera également chargé de revoir ces principes directeurs et de formuler des recommandations sur les moyens qui permettraient le mieux d'atteindre les objectifs de réforme fiscale du gouvernement, tout en maintenant un système répondant aux besoins du Canada.

Le gouvernement se propose d'indiquer des axes précis de changement lors du prochain budget. Les étapes clés du réexamen entrepris par le gouvernement offriront d'autres possibilités de consultation.

## Consultations

Les Canadiens doivent pouvoir se fier aux règles fiscales lorsqu'ils prennent des décisions. Des dispositions appropriées de transition sont donc indispensables pour permettre une planification stable à long terme aux entreprises et aux investisseurs en période de réforme fiscale. Une transition graduelle donnera également aux contribuables le temps de comprendre le nouveau système et de s'y adapter.

## Mesures de transition

Il faut tenir compte de ces facteurs dans la réforme du régime fiscal.

Le Canada est un pays immense et peu peuplé, de sorte que l'entretien d'une infrastructure nationale coûte relativement cher par habitant. De plus, les Canadiens ont pris l'habitude de mettre leurs ressources en commun, entre les mains de l'État, afin que celui-ci soutienne d'importants services, tels l'enseignement postsecondaire et l'assurance médicale, plutôt que d'exiger des Canadiens qu'ils financent la majorité des coûts à même leur revenu après impôt. Les niveaux de la fiscalité canadienne doivent continuer de refléter ces réalités et ces choix sociaux globaux.

Il est particulièrement nécessaire au Canada d'établir et de maintenir un climat propice à l'esprit d'entreprise et aux investissements productifs. L'esprit de risque doit être encouragé si l'on veut édifier une économie plus dynamique et plus innovatrice.

des perspectives de croissance économique. Ce qu'il faut au Canada, ce sont des entreprises et des investisseurs qui prennent leurs décisions en fonction de critères de potentiel économique et non d'économie fiscale.

La taxe fédérale de vente donne lieu également à des distorsions. Elle désavantage les exportateurs, ainsi que les fabricants intérieurs dont les produits concurrencent les produits étrangers. Les taux de la taxe accusent également de fortes variations selon les catégories de produits intérieurs ou différents producteurs de marchandises identiques ou comparables. Outre qu'il est injuste, ce système est inefficace.

Aussi faut-il intensifier notre examen des préférences fiscales qui se sont accumulées au cours des années, aussi bien dans la fiscalité directe que dans la fiscalité indirecte.

La réduction des préférences fiscales permettra d'abaisser sensiblement les taux d'imposition. Cela stimulera l'investissement et les autres activités économiques productives en fonction de considérations d'ordre économique plutôt que fiscal. L'abaissement des taux d'imposition rendra la planification fiscale moins nécessaire. L'établissement d'impôts et de taxes comportant des taux raisonnables fournira une incitation générale fondée sur les résultats. En conséquence, les encouragements sélectifs seront moins nécessaires. Les impôts feront moins obstacle aux décisions d'épargner, d'investir et de réaliser un revenu.

## Priorité au Canada

Abolir ou réduire des préférences fiscales sélectives n'équivaut pas à sacrifier des priorités authentiquement canadiennes.

L'un des principaux rôles du gouvernement fédéral dans la Confédération canadienne est de redistribuer les ressources entre les régions afin d'assurer des normes nationales minimales partout au pays. Le principe de la péréquation est maintenant enchassé dans notre Constitution.

Le régime fiscal doit tenir compte de notre engagement à asseoir une plus grande égalité régionale sur une fondation solide de croissance économique.

Les Canadiens tiennent à une conception de la justice sociale qui comporte des dispositions fiscales équitables pour les personnes les plus nécessiteuses. Cela constitue également un élément clé de notre système de transferts sociaux. Il existe des liens importants entre le régime fiscal et le système de transferts. Ces liens fondamentaux seront pris en considération par le gouvernement lorsqu'il étudiera les options de réforme de tant le régime fiscal et le système de transferts.

Le Canada est un pays relativement jeune, qui compte beaucoup d'industries de capital. Nos besoins de capitaux demeureront importants dans l'avenir prévisible. Cela signifie que notre régime fiscal doit stimuler un taux élevé d'épargne intérieure, pour permettre de financer ces besoins.

L'évolution observée récemment à l'étranger rend encore plus nécessaire un réexamen de notre régime fiscal. Aux États-Unis, les taux d'imposition des particuliers et des sociétés, en particulier, ont été réduits.

Les liens économiques étroits qui existent avec les États-Unis soulignent la nécessité de veiller à ce que notre régime fiscal permette aux producteurs canadiens de rester compétitifs avec notre principal partenaire commercial. Cependant, les règles ne sont pas identiques au Canada et aux États-Unis. Il ne s'agit pas de reproduire chez nous les changements effectués au sud de la frontière. Le régime fiscal des sociétés au Canada doit répondre à la nécessité d'assurer que les Canadiens comme les non-résidents, investissent au Canada. Nous devons veiller à maintenir et à renforcer la capacité de création d'emplois de notre économie.

Une économie moderne dynamique repose sur les gens – sur leurs connaissances, leurs compétences et leur énergie. Nous devons veiller à ce que le régime fiscal ne soit pas un obstacle lorsqu'on veut attirer et retenir des gens talentueux.

En établissant le taux d'imposition des sociétés, nous devons également tenir compte de la nécessité de ne pas saper l'assiette intérieure des impôts en incitant les sociétés à transférer leurs revenus dans des pays où ils seraient moins imposés. Il faut également réformer notre système de taxe de vente afin d'éliminer les graves distorsions concurrentielles qui, à l'heure actuelle, nuisent à nos exportations et avantagent les importations. Le Canada est le seul pays développé dont le régime de fiscalité indirecte favorise l'étranger aux dépens de ses propres producteurs. À l'heure actuelle, la taxe de vente représente environ 1 pour cent du prix de vente des exportations. Cela peut représenter un obstacle important, car la marge bénéficiaire est souvent très mince sur ces ventes. De plus, les importations supportent actuellement une taxe qui est d'à peu près un tiers inférieure à celle que subissent les produits canadiens comparables. En adoptant une taxe de transaction de large application, on pourrait éliminer ces distorsions qui nous nuisent sur les marchés intérieur et extérieur.

## Croissance économique

Une réduction des préférences sélectives et un abaissement des taux d'imposition stimuleront sensiblement l'investissement et les autres activités économiques génératrices de croissance et d'emploi.

Le régime actuel des impôts directs se caractérise par des taux marginaux d'imposition relativement élevés et des assiettes rétrécies par des dispositions sélectives de déduction et de crédit d'impôt. De ce fait, beaucoup de décisions sont prises à la lumière de considérations d'ordre fiscal plutôt qu'économique ou commercial. Cela risque d'encourager artificiellement certaines activités aux dépens d'autres, fondamentalement plus productives. Il en résulte une diminution



au rétrécissement continu de l'assiette de ces taxes au cours des années. La taxe de vente ne s'applique plus maintenant qu'au tiers, environ, des dépenses de consommation.

L'impôt direct des sociétés a lui aussi fortement diminué en proportion des recettes fédérales. Cela est dû en partie à la baisse des bénéfices en pourcentage du revenu national et au report des pertes subies pendant la récession. Cela est imputable également à l'érosion de l'assiette de l'impôt des sociétés, sous l'effet des préférences fiscales prenant la forme de déductions et de défalcons spéciales. À mesure que le produit de la taxe de vente et de l'impôt des sociétés diminuait dans l'ensemble des recettes, celui de l'impôt direct des particuliers augmentait. De moins d'un tiers des recettes fédérales il y a 25 ans, l'impôt sur le revenu des particuliers est passé maintenant à la moitié environ. Faute d'une réforme, cette part devrait continuer d'augmenter à l'avenir. Cela signifie qu'il resterait de moins en moins d'argent aux travailleurs canadiens sur leur rémunération brute. Il convient de rectifier cette situation grâce à une réforme en profondeur du régime fiscal.

## Stabilité

Le régime fiscal est devenu une source de recettes de moins en moins stable et de moins en moins prévisible. Cela nuit à l'établissement des budgets fédéraux, tout comme l'incertitude entourant leurs revenus peut nuire aux décisions des entreprises et des particuliers au Canada. Certes, l'imprévisibilité est due en partie à des facteurs indépendants de la volonté du Canada, comme les fluctuations des prix du pétrole et des autres produits de base, mais elle est également imputable dans une certaine mesure à la nature du régime fiscal actuel.

Les déductions et crédits d'impôt inutilisés des sociétés constituent actuellement le principal facteur d'instabilité dans l'encaissement des recettes. En 1982, dernière année pour laquelle on dispose de chiffres détaillés, la valeur totale des déductions et crédits d'impôt non utilisés s'élevait à \$18,5 milliards, soit à près de deux années de rentrées d'impôt des sociétés. L'actuelle taxe fédérale de vente, à cause de sa désuétude, entraîne elle aussi régulièrement des pertes imprévues de recettes.

Par le passé, on a le plus souvent réagi à ces situations en apportant à la législation fiscale des changements visant à empêcher le transfert d'encouragements fiscaux inutilisés d'un contribuable à un autre, ou encore à combattre l'érosion de l'assiette de la taxe de vente. Ce cycle d'action et de réaction a entraîné une complexité et des incertitudes fiscales excessives pour les contribuables.

Par la réforme fiscale entreprise, le gouvernement se propose d'asseoir les recettes sur des bases plus sûres, plus prévisibles, et non d'accroître l'ensemble de ses recettes. Il n'est pas exclu que, pendant le processus de réforme, d'autres mesures fiscales soient prises si elles sont nécessaires à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de gestion financière et de politique économique et sociale.

Une question clé dans la réforme fiscale consiste à déterminer comment on peut améliorer l'aide fournie par l'intermédiaire du système fiscal aux familles et aux particuliers à revenu faible. Le gouvernement a procédé à d'importantes innovations avec le crédit remboursable au titre de la taxe de vente et le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfant. La réforme fiscale offre la possibilité de continuer sur la lancée de ces initiatives progressistes.

## SimPLICITÉ et FACILITÉ d'observation

Plusieurs mesures ont déjà été prises en vue de simplifier le régime fiscal, notamment dans le cas des petites entreprises qui sont les moins en mesure de s'adapter à des politiques et à des règles complexes et en évolution rapide. Il ne faut cependant pas s'arrêter là.

On peut simplifier le régime fiscal en progressant sur plusieurs plans: cela va d'une politique fiscale améliorée à une simplification des formulaires d'impôt. L'élargissement des assiettes fiscales et la simplification du barème d'imposition peuvent contribuer de manière importante à la simplicité du système. Globalement, ces changements devraient permettre aux particuliers et aux entreprises de tenir moins compte des considérations d'ordre fiscal dans leurs décisions financières et commerciales courantes.

En fin de compte, une plus grande facilité d'observation par les particuliers contribuera le plus au renforcement du principe d'autocotisation sur lequel repose notre régime fiscal. Cependant, une observation plus facile dépend de politiques fiscales plus simples. Plus il sera facile aux contribuables de comprendre les mesures incitatives qui subsisteront dans le régime, moins ils seront obligés de consacrer du temps et des efforts à la tâche improductive qui consiste à comprendre et à observer des règles fiscales complexes.

La réduction des préférences fiscales actuelles et des demandes futures de nouvelles mesures préférentielles produira un régime fiscal plus simple. Cela devrait nous donner des lois fiscales plus simples, bien qu'il convienne d'équilibrer l'objectif d'une plus grande simplicité avec la nécessité de procurer aux contribuables une certitude raisonnable au sujet de l'application des règles.

## Equilibre

Le gouvernement estime que les impôts directs devraient être réduits de manière à laisser plus d'argent aux Canadiens, pour qu'ils puissent dépenser ou mettre de côté à leur gré. Cela signifie que nous chercherons à tirer plus de recettes de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente. Cela doit être fait de manière équilibrée et juste.

Il y a 25 ans, les taxes de vente et d'accise constituaient la plus importante source, et de loin, de recettes fédérales. Elles ne représentent plus qu'environ un cinquième des recettes fiscales, malgré des taux élevés. Cette érosion est due en grande partie

## Considérations Équité

De plus en plus de Canadiens estiment que les nombreux changements fiscaux effectués depuis une vingtaine d'années ont produit un régime fiscal qui ne répond plus à l'impératif fondamental d'équité. Plus précisément, le gouvernement convient avec la plupart des Canadiens que:

- notre système d'autocotisation doit non seulement être équitable, mais aussi être généralement perçu comme tel;
- tous les particuliers à revenu élevé et toutes les sociétés réalisant des bénéfices doivent payer leur juste part de l'impôt;
- les particuliers ayant la même capacité contributive devraient payer les mêmes impôts; et
- le principe du partage équitable devrait s'appliquer de manière générale à tous les secteurs de l'économie ainsi qu'à tous les biens et services.

En raison de la prolifération des mesures sélectives – exemptions, déductions et défalcons – des particuliers ou des sociétés placés dans la même situation peuvent se retrouver avec des impôts très différents à payer. Ces exemptions et déductions bénéficient souvent plus aux grandes sociétés et aux particuliers à revenu supérieur.

De même, comme l'actuel système de taxe fédérale de vente soumet des produits similaires à un traitement différent et les divers biens et services à des taux de taxe différents, le fardeau fiscal qu'elle entraîne est réparti de manière inégale dans l'économie.

Ces iniquités du régime actuel sont injustes pour tous ceux et celles qui supportent leur pleine part du fardeau fiscal. Aussi un objectif essentiel de la réforme fiscale est-il de réduire sensiblement les préférences fiscales et d'abaisser sensiblement les taux d'imposition.

Simultanément, l'équité exige que nous continuions de tenir compte de la situation des personnes les plus nécessiteuses. Les Canadiens estiment qu'un régime fiscal équitable doit être progressif. L'actuel impôt sur le revenu est largement progressif. La réforme fiscale devrait renforcer cet élément essentiel d'équité. La réduction des préférences fiscales qui bénéficient à un petit nombre de contribuables et l'abaissement des taux d'imposition en faveur du plus grand nombre permettront d'accroître sensiblement l'équité du système.



## Stabilité

Une augmentation des recettes fiscales fédérales totales n'est pas l'objectif de la réforme fiscale. Cette dernière doit rendre plus certaine la réalisation des objectifs de recettes que le gouvernement se fixe.

## Compétitivité internationale

Le régime fiscal doit renforcer la capacité des Canadiens de soutenir la concurrence internationale.

## Croissance économique

Le régime fiscal doit encourager le dynamisme et la croissance économiques de manière plus efficace et efficiente par un abaissement des taux d'imposition et un élargissement de l'assiette fiscale. Les entreprises doivent prendre leurs décisions et investir en fonction de facteurs économiques ou commerciaux plutôt que de considérations d'ordre fiscal.

## Priorité au Canada

Le régime fiscal doit instaurer un contexte qui favorise la satisfaction des besoins économiques et sociaux de la nation, y compris des besoins régionaux; un climat qui soit conforme aux priorités et aux valeurs authentiquement canadiennes.

## Mesures de transition

La mise en oeuvre des changements fiscaux doit s'accompagner de mesures transitoires appropriées.

## Consultation

Le gouvernement mènera de larges consultations avant de présenter au Parlement des propositions définitives de réforme fiscale.

## Principes directeurs

Une réforme en profondeur de la fiscalité offre la possibilité d'améliorer cette dernière sous plusieurs aspects importants, au profit de tous les Canadiens. Les grands objectifs de la réforme fiscale sont complémentaires: nous avons besoin d'un régime fiscal plus équitable pour promouvoir, comme le veulent les Canadiens, une plus grande justice sociale. Le régime fiscal doit être plus simple afin d'être plus facile à comprendre et à observer par les Canadiens. Il doit instaurer un climat fiscal qui encourage plus efficacement les activités économiques productives. Il doit enfin répondre de manière plus efficace à la nécessité de disposer de sources de recettes fiables pour pouvoir financer les services publics essentiels au Canada. Le gouvernement est d'avis que la réforme du régime fiscal devrait reposer sur les principes directeurs exposés ci-après et décrits plus en détail dans la section qui suit.

### Équité

Le régime fiscal doit assurer une répartition équitable du fardeau fiscal entre les contribuables. Cela signifie que des contribuables placés dans la même situation doivent être soumis au même régime fiscal; que tous les particuliers à revenu élevé et toutes les sociétés réalisant des bénéfices doivent payer leur juste part de l'impôt; et que des produits semblables doivent être soumis au même taux de taxe de vente. Ce fardeau de la taxe devrait être réparti plus équitablement entre les biens et les services et les secteurs qui les produisent que ce n'est le cas actuellement.

### Simplicité et facilité d'observation

Un principe essentiel en matière fiscale au Canada est celui de l'autocotisation et de l'observation volontaire. Il convient de renforcer ce principe en apportant des changements qui rendent le régime fiscal plus facile à observer; il faut pour cela simplifier le régime, afin qu'il soit plus facile à comprendre par un plus grand nombre de Canadiens.

### Équilibre

Le gouvernement doit rééquilibrer ses sources de recettes afin de moins dépendre de l'impôt direct des particuliers. Cela accroîtra la paye nette de la plupart des travailleurs canadiens.





# Introduction

Depuis le début de son mandat en 1984, le gouvernement s'est engagé dans un programme complet de renouveau économique fondé sur l'amélioration du cadre de la croissance et une autonomie accrue pour les Canadiens. L'amélioration du régime fiscal est un élément clé de ce programme.

Depuis deux ans, plusieurs changements fiscaux ont été apportés. L'assiette de l'impôt direct des sociétés a été élargie par l'abrogation de la déduction relative aux stocks et l'élimination graduelle du crédit d'impôt général à l'investissement. Les taux d'imposition sont en voie de réduction. On a rendu le régime fiscal des particuliers plus équitable en éliminant des abris fiscaux et des possibilités d'évitement de l'impôt, ainsi qu'en instaurant un impôt minimum. On a rendu le régime fiscal plus facile à observer par les petites entreprises en éliminant l'impôt sur les distributions de dividendes. Le gouvernement a également entrepris un réexamen approfondi du système dépassé et discriminatoire de la taxe de vente.

Le 18 juillet 1986, le gouvernement annonçait son intention de procéder à une étude des options qui s'offraient à lui pour réformer en profondeur le régime fiscal. Par ce réexamen, le gouvernement reste bien déterminé à instaurer, comme c'est son objectif, un régime fiscal plus simple, plus équitable et plus efficace. L'examen porte sur les liens qui existent entre les trois grands volets de la fiscalité fédérale: l'impôt direct des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe de vente – et la manière dont ils s'insèrent dans la poursuite des objectifs de réforme fiscale au Canada.

Ce document a pour objet faciliter le débat et la participation publics au cours des quelques prochains mois en exposant les principes directeurs dont s'inspirera le gouvernement pour examiner les possibilités de réforme fiscale.



---

# Principes directeurs de la réforme fiscale au Canada

---



Ministère des Finances

Department of Finance  
Canada





---

# Principes directeurs de la réforme fiscale au Canada

---

Émis par  
L'honorable Michael H. Wilson  
Ministre des Finances

Octobre 1986

Canada